

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/DU1/1 n° 2003-3 du 21 janvier 2003 relative à l'application de certaines dispositions d'urbanisme de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

NOR : *EQU0310008C*

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement.

La mise en œuvre de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) soulève de nombreuses interrogations dont les élus locaux se sont largement fait l'écho. S'il est encore trop tôt pour en dresser un bilan détaillé, l'application concrète de certaines dispositions d'urbanisme apparaît comme un frein à la construction de logements pour nos concitoyens et à la réalisation d'opérations d'aménagement nécessaires au développement économique de notre pays.

Le Gouvernement a donc décidé de soumettre au Parlement un projet de loi qui, sans bouleverser l'équilibre général de la réforme du code de l'urbanisme issue de la loi SRU, apportera les assouplissements nécessaires à la relance de la production de logements. Sans attendre l'examen de ce projet de loi, je souhaite vous donner les orientations du Gouvernement dans l'application du droit actuel, sur les sujets qui ont donné lieu au plus grand nombre de remarques des élus locaux.

Une nouvelle circulaire viendra compléter celle-ci après l'adoption de la future loi afin de mettre en évidence les évolutions législatives.

1. La règle dite « des 15 km »

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme a mis en place un dispositif de limitation de l'extension de l'urbanisation, dans les communes situées à moins de 15 km des agglomérations de plus de 15 000 habitants et du littoral qui ne sont pas couvertes par un schéma directeur ou un schéma de cohérence territoriale. Cette disposition est assortie d'une possibilité de dérogation.

Cette disposition a connu dans certains cas, une application trop rigide. Or l'objectif du Gouvernement n'est pas de contraindre les élus à réaliser un schéma de cohérence territoriale mais de les inciter à concevoir dans un cadre d'ensemble les projets de développement dont l'importance excède manifestement les seuls intérêts communaux.

Je tiens donc à vous rappeler les conditions dans lesquelles la loi doit être aujourd'hui appliquée afin que des situations de blocage ne compromettent pas la volonté d'une commune de construire des logements.

1. L'élaboration des schémas de cohérence territoriale est facultative. La loi ne prévoit aucun délai pour la délimitation de leurs périmètres.

2. L'article L. 122-2 n'impose aucune restriction à la délivrance des permis de construire.

3. L'article L. 122-2 ne s'applique ni à l'élaboration initiale d'un plan local d'urbanisme, ni à celle d'une carte communale et n'impose donc, dans ces cas, aucune contrainte supplémentaire à celles prévalant avant la loi SRU.

4. Dès lors que les limites des zones urbaines ou d'urbanisation future constructibles (c'est-à-dire celles dont le règlement permet la délivrance de permis de construire) ne sont pas étendues, l'article L. 122-2 n'impose aucune restriction aux modifications ou révisions des anciens plans d'occupation des sols ou des plans locaux d'urbanisme, y compris si elles ont pour objet d'accroître la constructibilité de ces secteurs ou de changer leur destination principale.

5. Les extensions nouvelles d'urbanisation ne sont pas non plus interdites, mais supposent un traitement différencié selon les cas :

a) Si la commune est comprise dans un schéma directeur ou un schéma de cohérence territoriale en vigueur, elle décide seule des modifications de son plan d'urbanisme qui doit, bien évidemment, être compatible avec le schéma. Il en est de même pour l'Ile-de-France, la Corse et les départements d'outre-mer, territoires couverts par un document spécifique (« schéma d'aménagement régional » respectivement prévu par les articles L. 141-1, L. 144-1 et L. 156-2).

b) Si une commune, située à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou du littoral, est également située dans le périmètre arrêté d'un futur schéma de cohérence territoriale, elle peut ouvrir à l'urbanisation des zones nouvelles sans attendre que le projet de schéma soit élaboré, à la seule condition d'obtenir l'accord de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT.

c) Si une commune, située à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou du littoral, n'est pas située dans un tel périmètre, elle peut néanmoins ouvrir à l'urbanisation des zones limitées, avec votre accord donné après avis de la commission des sites et de la chambre d'agriculture. Il vous appartient alors de vérifier que l'urbanisation projetée

n'a pas d'impact défavorable sur l'équilibre du développement de l'agglomération. En conséquence, tout projet d'extension de portée essentiellement communale et qui ne porte pas atteinte aux objectifs généraux de préservation des espaces naturels et agricoles a vocation à être autorisé. Un refus de dérogation ne pourrait valablement être opposé du seul fait que les communes ne souhaitent pas élaborer un schéma ou ne sont pas d'accord entre elles sur le futur périmètre du schéma.

2. Le projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme

Le projet d'aménagement et de développement durable, qui constitue la principale nouveauté des plans locaux d'urbanisme, a inquiété les élus, qui craignent parfois de devoir élaborer un document long et complexe et dont la portée juridique n'est pas suffisamment précisée.

Vous expliquerez aux élus que l'objet du projet d'aménagement et de développement durable est de présenter en conseil municipal, à travers un débat spécifique, les orientations communales en matière d'urbanisme. En ce sens, il constitue un « débat d'orientation d'urbanisme » qui peut être comparé au débat d'orientation budgétaire qui précède le budget. Il ne s'agit en aucune façon d'un document technique détaillé. Dans une petite commune en particulier, qui n'aurait pas de grands projets d'aménagements, il pourra être très court.

3. Les modifications et révisions des anciens plans d'occupation des sols et des anciens plans d'aménagement de zone

Les dispositions transitoires de la loi SRU ont suscité des incompréhensions. Je souhaite donc rappeler les dispositions législatives applicables :

1. Les POS et les PAZ aujourd'hui en vigueur restent applicables sans limitation de temps, jusqu'à leur révision.
2. Les POS et les PAZ aujourd'hui en vigueur peuvent faire l'objet :
 - d'une modification, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte à l'économie générale des règles d'urbanisme applicables à l'ensemble de la commune et que les zones naturelles et agricoles ou les espaces boisés classés ne soient pas réduits. L'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future « stricte » (c'est-à-dire dont le règlement ne permet pas la délivrance de permis de construire) relève notamment le plus souvent d'une simple modification ;
 - d'une mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ;
 - d'une révision dite « d'urgence » pour permettre un projet ponctuel (par exemple une ZAC, un lotissement, l'implantation d'une entreprise) dont l'impact serait trop important pour qu'une simple modification le rende possible. Sur ce point, la rédaction du texte a parfois donné lieu à une confusion entre la formule « projet présentant un caractère d'intérêt général » et le « projet d'intérêt général » (PIG). Dans le premier cas, il s'agit de l'intérêt général au sens de l'intérêt de la commune : une ZAC par exemple entre de toute évidence dans ce cadre. Dans le second cas, il s'agit de la procédure par laquelle le préfet peut contraindre une commune à inscrire dans son PLU un projet relevant de l'Etat ou d'une autre collectivité.

Lorsqu'un POS fait l'objet d'une révision générale, il doit être mis en forme de plan local d'urbanisme. Les PAZ sont alors incorporés dans le PLU de l'ensemble de la commune.

4. La participation pour voies nouvelles et réseaux

La participation pour voie nouvelle et réseaux fait l'objet de nombreuses critiques. Deux points me semblent devoir être rappelés :

- il ressort clairement des débats parlementaires que cette participation peut être utilisée pour financer l'aménagement de voies existantes et des réseaux qui leur sont associés ;
- une commune qui décide d'aménager une voie n'est pas tenue d'assurer un préfinancement des travaux programmés ;
- elle peut, s'ils en sont d'accord, obtenir un préfinancement des propriétaires riverains ou de certains d'entre eux ;
- surtout, rien dans la loi n'impose à la commune d'avoir réalisé l'ensemble des travaux prévus avant la délivrance du premier permis de construire. Elle peut échelonner leur réalisation selon le rythme des constructions et donc des contributions qui lui seront versées au fur et à mesure de la délivrance des permis de construire suivants. Il est donc de son intérêt de mentionner, dans la délibération propre à la voie, l'ensemble des aménagements qu'elle prévoit de réaliser à terme et, au minimum, ceux qui la mettent à l'abri de revendications et donc de dépenses ultérieures.

Enfin, il est nécessaire de lever quelques ambiguïtés sur la délivrance des certificats d'urbanisme.

Dès lors qu'une commune a institué la participation pour voie nouvelle et réseaux sur son territoire, le certificat d'urbanisme indiquera que cette participation sera demandée aux propriétaires riverains d'une voie qui doit être aménagée, même si la délibération propre à la voie n'a pas encore été prise. La délibération propre à la voie devra en revanche être prise avant la délivrance du permis de construire.

Les terrains situés dans un secteur constructible d'un POS, d'un PLU, d'une carte communale ou dans la partie actuellement urbanisée d'une commune sans document d'urbanisme, ne peuvent faire l'objet d'un certificat d'urbanisme négatif dès lors qu'ils sont desservis par une voie d'accès et situés à proximité des réseaux, que la commune ait institué ou non la participation.